IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi**
(nr 139)
z dnia 19 lipca 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 139)

19 lipca 2022 r.

Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, obradująca pod przewodnictwem posła **Roberta Telusa (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację na temat ustaleń z kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Opioła** członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wraz ze współpracownikami, **Marek Adamiak** p.o. dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli, **Rafał Szerszeniewski** zastępca dyrektora Departamentu Audytu i Kontroli Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, **Anna Pielecha** kierownik Wydziału Audytu Wewnętrznego Biura Audytu Wewnętrznego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz **Aleksander Zaręba** członek Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych „Solidarność".

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jolanta Boratyn-Dąbkowska** i **Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Robert Telus (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Witam państwa posłów. Witam członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pana Marka Opiołę. Na wstępie bardzo dziękuję za przygotowany materiał i za to, że pan komisarz zechciał przybyć na nasze spotkanie. Jest nam bardzo miło. Witam również… A jeszcze nie ma? Przywitam, jak dotrze. Witam pana Marka Adamiaka, dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Najwyższej Izbie Kontroli, oraz pozostałych gości. Przede wszystkim witam państwa posłów.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia został państwu dostarczony. Obejmuje informację na temat ustaleń z kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Informację przedstawi członek ETO pan Marek Opioła. Czy są uwagi do porządku obrad? Nie widzę, nie słyszę. Dzienny porządek obrad uważam za przyjęty.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego. Jeszcze raz dziękuję. Poproszę pana Marka Opiołę o zabranie głosu i o przedstawienie informacji. Bardzo proszę.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Dziękuję, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, szanowni państwo, na wstępie, zanim przejdę do meritum, chciałem państwu powiedzieć, jaka będzie konstrukcja mojego dzisiejszego wystąpienia. Chciałem podziękować Wysokiej Komisji, prezydium i wszystkim członkom za zaproszenie, żebyśmy mogli przedstawić efekty naszej pracy, czyli ETO, ale wpierw… Coś nie tak? Przepraszam, rozumiem, ale zanim przejdę do prezentacji…

Moja wypowiedź będzie skonstruowana z trzech punktów. W pierwszym punkcie chciałem państwu powiedzieć w ogóle kilka słów o trybunale, o tym, jakie trybunał ma zadania i strukturę, jak funkcjonujemy. W drugiej części chciałem państwu przedstawić jeden raport, a w trzeciej kolejny raport. Oba raporty mogą zainteresować Wysoką Komisję.

Zanim przeję do pierwszej części, chciałem państwu powiedzieć o polskim gabinecie, dlatego że trybunał składa się z gabinetów. Razem ze mną są współpracownicy – pani Anetta Kosieradzka, pan Bernard Witkoś i jeszcze szefowa gabinetu pani Kinga Wiśniewska-Danek, która jest w Luksemburgu i obserwuje posiedzenie Komisji. Jeste-

śmy do państwa dyspozycji, jeżeli się pojawią jakiekolwiek pytania i uwagi ze strony Wysokiej Komisji odnośnie do dzisiejszego posiedzenia. Na końcu mojej prezentacji i w materiałach, które też państwu przekażemy, ponieważ nasza prezentacja będzie państwu dostarczona po dzisiejszym posiedzeniu Komisji, zachęcam państwa do kontaktu z polskim gabinetem. Jesteśmy do państwa pełnej dyspozycji, dlatego że wychodzimy z takiego założenia, że trybunał stawia sobie punkt za kontakt z parlamentami krajowymi, nie tylko z Parlamentem Europejskim. Zachęcam państwa do kontaktu w zakresie, który państwa i Wysoką Komisję interesuje.

W związku z tym, przechodząc do meritum, ETO jest instytucją, która została założona w 1977 r., czyli już od 45 lat funkcjonuje na rynku europejskim. Jest niezależnym, zewnętrznym kontrolerem Unii Europejskiej. Kolegium składa się z 27 członków – po jednym z każdego państwa członkowskiego. Członek mianowany jest na 6-letnią kadencję z możliwością przedłużenia. Pracami kolegium kieruje przewodniczący, wybierany spośród członków trybunału na 3-letnią kadencję. Jest to też osoba, która naszą instytucję reprezentuje na zewnątrz. Aktualnie przewodniczącym jest pan Klaus-Heiner Lehne z Niemiec. Na zdjęciu mają państwo widoczną naszą siedzibę i salę posiedzeń trybunału.

Jak wygląda nasza organizacja? Członkowie trybunału są przypisani do jednej z pięciu izb kontrolnych, podzielonych tematycznie. Jak Wysoka Komisja zauważa, w ramach izby pierwszej są prowadzone kontrole z zakresu rolnictwa (dzisiaj skupię się na tym temacie w późniejszej swojej prezentacji), energii, zdrowia, środowiska. Na slajdzie mają państwo zaprezentowane poszczególne izby i ich zakres tematyczny. Jestem przypisany obecnie do izby piątej, która zajmuje się głównie finansowaniem i administrowaniem w Unii. Zajmujemy się też tzw. tematami przekrojowymi.

Pewnie państwa interesuje, jak wygląda nasza struktura. Podane są dane na koniec roku 2021. Trybunał obecnie zatrudnia 900 osób – kontrolerów, pracowników służb pomocniczych i administracyjnych, tłumaczy. Tłumacze to jest też ważna kategoria w naszej instytucji, dlatego że wszystkie dokumenty i materiały tłumaczymy na języki UE, żeby był zasięg i możliwość zapoznania się z naszymi produktami. Zatrudniamy osoby z Polski. Nie jest to liczba stała, ale ogólnie możemy przyjąć, że jest to 60 osób, co daje nam 6,5% ogółu zatrudnionych, w tym mamy 5 osób z Polski, które są na stanowiskach kierowniczych. To jest ważna funkcja. Dyrektorem izby piątej, w której teraz pracuję, jest pan Mariusz Pomieński, który wywodzi się z Najwyższej Izbie Kontroli. Patrzę tutaj na pana dyrektora z NIK. To pewnie znajoma osoba.

Jakie są zadania trybunału? W skrócie można powiedzieć, że trybunał to europejska instytucja, którą możemy porównać do NIK. Jest to instytucja odpowiedzialna za kontrolowanie dochodów i wydatków z budżetu UE. Sprawdza zatem, czy Unia prowadzi solidną sprawozdawczość finansową i prawidłowo stosuje unijne przepisy finansowe, czy strategie i programy pozwalają osiągnąć wyznaczone cele i zapewniają gospodarne wykorzystanie środków oraz czy zapewniono należyte zarządzanie finansami. Trybunał wydaje ponadto opinie na temat projektów przepisów prawnych. To jest ważna część, niespotykana w naszym prawodawstwie w Polsce. Zanim jakikolwiek akt prawny trafi pod obrady, np. PE może poprosić nas o taką opinię dotyczącą tego aktu. Kolejnym bardzo ważnym elementem pracy trybunału jest przedstawienie wniosków i uwag z kontroli PE, Radzie, rządom i parlamentom narodowym oraz opinii publicznej. Naszą rolą jest dostarczanie informacji i analiz pozwalających ocenić, jakie rozwiązania się sprawdziły, a jakie nie, oraz jakie można wprowadzić usprawnienia.

Jakie mamy rodzaje kontroli? Kontrole przeprowadzane przez trybunał dzielą się na kontrole wykonania zadań, kontrole zgodności i kontrole finansowe. Przejdę do poszczególnych kontroli.

Kontrole zgodności skupiają się głównie na weryfikacji zgodności z wymogami prawnymi i umowami, a przedmiotem zainteresowania kontroli finansowych są głównie kwestie wiarygodności rozliczeń. W sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu UE znajdują się przede wszystkim wyniki kontroli zgodności i kontroli finansowych. Osiąganie rezultatów jest sprawdzane w ramach kontroli wykonania zadań, które sprawdzają, czy fundusze Unii zostały wykorzystane w sposób gospodarny, wydajny i skuteczny. Wyniki

przedstawiamy głównie w sprawozdaniach specjalnych. Trybunał badał np. inwestycje, w przypadku których wydatkowano środki zgodnie z przeznaczeniem, ale nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Najbardziej obrazowy jest przykład inwestycji infrastrukturalnych, portów bądź lotnisk, które wybudowano zgodnie z przepisami, ale których prawie nikt nie używa.

W dalszej kolejności w prezentacji przedstawię Wysokiej Komisji skonsolidowane rezultaty naszych kontroli zgodności w obszarze wspólnej polityki rolnej na przestrzeni lat 2014 –2020. Ponadto omówię dwa sprawozdania specjalne z obszaru kontroli wykonania zadań.

Publikacje. Gama produktów trybunału obejmuje przede wszystkim sprawozdania roczne, prezentujące główne wyniki prac związanych z poświadczeniem wiarygodności w zakresie budżetu UE. Sporządzając je, trybunał wypełnia swój podstawowy obowiązek określony w traktacie. Trybunał sporządza także opinie na temat zmian w przepisach, które mają znaczący wpływ na zarządzanie finansami. Robi to na wniosek innych instytucji lub z własnej inicjatywy. Opinie są wykorzystywane przez PE i Radę Europejską przy przyjmowaniu przepisów. Bardzo ciekawym wynikiem prac trybunału są sprawozdania specjalne, w których trybunał bada, czy zrealizowano cele wybranych strategii i programów Unii, czy rezultaty osiągnięto w sposób efektywny, skuteczny i gospodarny oraz czy działania Unii przyniosły wartość dodaną, tj. czy dzięki nim osiągnięto lepsze rezultaty, niż można byłoby się spodziewać, ograniczając się tylko do działań na szczeblu krajowym. W sprawozdaniach specjalnych trybunał przedstawia również zalecenia, wskazując sposoby na oszczędne wydatkowanie środków, usprawnienie działań i unikanie marnotrawstwa.

Kolejnym produktem trybunału są przeglądy, które przedstawiają w ujęciu przekrojowym konkretne zagadnienia. Sporządzając przeglądy, opieramy się na ogólnodostępnych informacjach i wynikach kontroli swoich i innych naczelnych organów kontroli. Dokonujemy również syntezy tych informacji i wskazujemy obszary ryzyka.

Prace kontrolne. Większość prac kontrolnych ma miejsce w siedzibie trybunału, czyli w Luksemburgu. Kontrolerzy ETO prowadzą również wiele wizyt kontrolnych w Komisji Europejskiej (to nasz główny podmiot kontrolowany), w innych instytucjach, np. w PE, Radzie, Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), a także w organach szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego w państwach członkowskich, w delegaturach Unii, w państwach trzecich oraz w organizacjach międzynarodowych. Wizyty 4–5-osobowych zespołów kontrolnych na terytorium Unii są zazwyczaj koordynowane we współpracy z najwyższymi organami kontroli danego państwa członkowskiego. Trybunał stara się, by kontrole kończyć w ciągu 13 miesięcy.

Jeśli chodzi o naszą metodologię kontroli, to chciałbym podkreślić dwie rzeczy, które być może pozwolą Wysokiej Komisji lepiej zrozumieć prezentowane na kolejnych slajdach dane. Nasza metodologia polega na badaniu statystycznie reprezentatywnej grupy transakcji lub programów, operacji, systemów zarządzania i procedur stosowanych przez organy i instytucje zarządzające funduszami UE w celu dokonania oceny, czy zasoby te są wykorzystane w sposób oszczędny, efektywny, skuteczny oraz zgodny z ramami prawnymi i regulacjami. Wyniki służą za podstawę do wydawania ocen w odniesieniu do różnych obszarów budżetu Unii, rzadziej do poszczególnych krajów. Ustalenia przedstawiane są najczęściej zbiorczo, a zalecenia są na tyle ogólne, aby można je efektywnie implementować na poziomie unijnym i krajowym.

Tym, co jest też dla nas najważniejsze, jest to, że jeżeli w trakcie kontroli napotkamy przypadki nadużycia finansowego, kierujemy je do Europejskiego Urzędu do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Podczas ostatniej kontroli budżetowej na 728 transakcji trybunał wykrył i przekazał do OLAF 6 takich przypadków, co jest poziomem porównywalnym do lat poprzednich. We wszystkich tych sprawach OLAF zdecydował się wszcząć dochodzenia.

Realizacja zaleceń trybunału to jest też kolejny ważny element. Trybunał weryfikuje zakres działań naprawczych podjętych w wyniku swoich kontroli, patrząc na realizację zaleceń pokontrolnych. Aktualnie mamy podejście, zgodnie z którym sprawdzamy realizację zaleceń wydanych 3 lata wcześniej. Jeśli chodzi o ostatnie przeprowadzone

badanie, jak widać na slajdzie, 97% zaleceń zawartych w sprawozdaniu rocznym zostało zrealizowanych, natomiast dla sprawozdań specjalnych odsetek ten wynosi 91%.

I to, co wspomniałem na początku. Chciałem państwu przedstawić ustalenia kontroli zgodności prowadzonych przez trybunał w zakresie wspólnej polityki rolnej (WPR). Krótki wstęp. Wspólna polityka rolna w UE jest najstarszą z polityk wspólnotowych. Jej celem jest zwiększenie wydajności produkcji rolnej, zapewnienie unijnym rolnikom odpowiedniego standardu życia, wspieranie zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnych, ochrona obszarów wiejskich oraz promowanie zatrudnienia w rolnictwie.

W okresie programowania 2014–2020 na WPR przypada około 420 mld euro, tj. około 38% budżetu UE. Wspólna polityka rolna jest największą pozycją w wieloletnim budżecie Unii na lata 2014–2020. Wsparcie udzielane jest w ramach trzech funduszy: Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) z alokacją w wysokości 312 mld euro, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) z alokacją na poziomie 95,6 mld euro oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) z alokacją 7,4 mld euro. Polska jest piątym co do wielkości beneficjentem tej polityki z alokacją na poziomie około 37,7 mld euro, w tym 26,23 mld z EFRG i 11,9 mld z EFRROW. Około 78% budżetu WPR stanowią płatności bezpośrednie dla rolników w ramach EFRG oraz wydatki związane z funkcjonowaniem rynku w ramach pierwszego filaru WPR. Na działania na rzecz obszarów wiejskich przypada około 21% budżetu WPR. Środki te wykorzystane są na finansowanie infrastruktury, modernizację gospodarstw rolnych i tworzenie podstawowych usług na obszarach wiejskich.

Kontrola zgodności. Europejski Trybunał Obrachunkowy kontroluje wydatki deklarowane przez państwa członkowskie do KE w oparciu o próbę transakcji wyznaczoną losowo z wykorzystaniem metod statystycznych. W okresie 2014–2020 trybunał skontrolował łącznie 2038 transakcji, z czego 171 (około 8,3%) dotyczy polskich transakcji. Rokrocznie trybunał bada próbę około 240 transakcji, z czego około 20 dotyczy Polski, adekwatnie do kwoty alokacji środków. Kontrola zgodności jest identyczna dla wszystkich krajów i transakcji, realizowana na podstawie standardowego programu oraz arkuszy kontrolnych. Połowa zbadanych transakcji dotyczy płatności bezpośrednich dla rolników, finansowanych z EFRG. W odniesieniu do tych płatności trybunał sprawdza, czy spełnione są warunki do wypłaty dofinansowania, np. czy deklarowana powierzchnia gruntów jest zgodna z dokumentacją, na podstawie której dokonano płatności, oraz czy spełnione są warunki uzasadniające wyższą stawkę dopłat w przypadku młodego rolnika. Pozostała połowa badanych transakcji w naszej próbie dotyczy wydatków finansowych z EFRROW. W przypadku tych transakcji ETO sprawdza prawidłowość wydatków i zgodność z wymogami wynikającymi z prawa, np. o zamówieniach publicznych.

Ustalenia – błędy kwantyfikowalne. W przypadku braku zgodności z przepisami trybunał ocenia, czy błędy są istotne i naruszają ogólne warunki płatności. Ocena opiera się na następującym pytaniu: Czy wypłacono by inną kwotę lub wybrano innego wykonawcę, gdyby postępowano zgodnie z właściwymi procedurami? Jeśli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca i poparta dowodami, wówczas trybunał kwantyfikuje takie błędy. Trybunał w swoich sprawozdaniach rocznych wskazuje liczbę błędów kwantyfikowalnych. W okresie 2014–2020 błędy kwantyfikowalne stwierdzono w 443 kontrolowanych transakcjach (około 22% wszystkich kontrolowanych transakcji), 23 z tych błędów dotyczą polskich transakcji, z czego 10 dotyczy płatności bezpośrednich dla rolników, a 13 transakcji finansowanych z EFRROW. Wyniki pracy są ekstrapolowane dla wszystkich wydatków kwantyfikowalnych. Trybunał wyznacza i raportuje rokrocznie o stwierdzonym poziomie błędu dla obszaru WPR.

Jak widać na slajdzie, liczba błędów na przestrzeni lat zmniejsza się w związku z postępującą automatyzacją kontroli płatności bezpośrednich. Podczas gdy w 2014 r. prawie połowa zbadanych płatności bezpośrednich była obarczona błędem, odsetek ten w 2020 r. wyniósł jedynie 13%.

Ustalanie poziomu błędu dla obszaru WPR. W latach 2014–2020 najbardziej prawdopodobny poziom błędu w obszarze WPR obniżał się sukcesywnie. Aktualnie oscyluje wokół progu istotności wynoszącego 2%. Próg istotności określa poziom tolerowanego błędu. Jeśli poziom błędu jest poniżej tego progu, wówczas ETO wydaje czystą opinię bez zastrze-

żeń. Trybunał odnotowuje, iż są istotne różnice w poziomie błędu pomiędzy płatnościami bezpośrednimi dla rolników a innymi płatnościami. Poziom błędu jest niski w przypadku płatności bezpośrednich dla rolników, które stanowią dwie trzecie płatności w obszarze WPR. W związku z tym płatności bezpośrednie uznaje się za obszar niskiego ryzyka.

Poziom błędu był natomiast wysoki w obszarach uznanych przez trybunał za obszary wyższego ryzyka, na które przypada 30% wydatków, tj. rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu.

Ustalenia – rodzaje błędów w obszarze WPR. Trybunał przedstawia w swoich raportach rocznych kategorie błędów i ich udział w ogólnym, szacowanym poziomie błędu. W obszarze WPR wyróżniamy zasadniczo pięć głównych kategorii. Pierwsza kategoria to niepoprawna informacja na temat gruntów i zwierząt (kolor pomarańczowy), druga – niekwalifikowalne projekty, działania, wydatki lub niekwalifikujący się beneficjenci (kolor zielony), trzecia – nieprzestrzeganie zasad dotyczących zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych (kolor niebieski), czwarta – poważne błędy dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa (kolor żółty) oraz piąta – błędy administracyjne i inne błędy (kolor szary). W 2020 r. na niemal 90% szacowanego poziomu błędu złożyły się błędy dotyczące niepoprawnej informacji na temat zwierząt i obszarów gruntów oraz niekwalifikowalnych beneficjentów projektów, działań i wydatków. Te dwie kategorie mają dominujący wpływ na poziom błędu w obszarze WPR.

Warto zauważyć, że udział błędów dotyczących niepoprawnej informacji na temat obszarów gruntów obniżał się nieco od roku 2017, co wynika z zastosowania w przypadku płatności bezpośrednich nowych narzędzi, takich jak zintegrowany system zarządzania i kontroli, który obejmuje system identyfikacji działek rolnych. Zintegrowany system stanowi połączenie baz danych dotyczących gospodarstw rolnych, wniosków o przyznanie wsparcia, powierzchni gruntów rolnych i rejestrów zwierząt, które to dane są wykorzystywane przez agencje płatnicze na potrzeby przeprowadzenia administracyjnych kontroli. System identyfikacji działek to z kolei system informacji geograficznej zawierający dane przestrzenne z różnych źródeł, które razem tworzą rejestr gruntów rolnych w państwach członkowskich. Trybunał potwierdził w swoich pracach kontrolnych, iż oba systemy stanowią skuteczny system zarządzania i kontroli.

Rodzaje błędów w obszarze WPR. Czego dotyczą wskazane cztery grupy błędów? Pierwsza jest niepoprawna informacja na temat zwierząt lub obszarów gruntów, tj. błędy we wnioskach o przyznanie pomocy wynikające z zawyżania przez rolników powierzchni kwalifikujących się użytków rolnych lub liczby zwierząt. Druga – niekwalifikowalny beneficjent, projekt, działanie, wydatek, tj. projekty niespełniające kryteriów wyboru wyznaczonych przez program lub uczestnicy niespełniający wymogów dla udziału w finansowaniu działań, np. brak statusu małych i średnich przedsiębiorstw. Trzecia – nieprzestrzeganie zasad dotyczących zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, tj. błędy wynikające z niewypełnienia zobowiązań stanowiących podstawę do wypłat kompensacyjnych, np. zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych. Czwarta – poważne błędy dotyczące zamówień publicznych, które obejmują przypadki udzielenia zamówienia bez odpowiedniej procedury przetargowej bądź zastosowanie niewłaściwych procedur przetargowych, nieprawidłowości przy ocenie ofert, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub publikacji ogłoszenia. Ostatnia – błędy administracyjne i inne błędy, np. brak podstawowych dokumentów poświadczających i inne błędy.

Błędy stwierdzone dla polskich transakcji w obszarze WPR. Błędy stwierdzone przez ETO w przypadku polskich transakcji dotyczą głównie dwóch kategorii – błędy wynikające z zawyżenia liczby zwierząt lub obszarów gruntów (około 50% wszystkich kwantyfikowalnych błędów) oraz niekwalifikowalny beneficjent, projekt, działanie, wydatek (około 35% błędów). Ponadto w okresie 2014–2016 trybunał raportował pojedyncze ustalenia dotyczące zamówień publicznych i nieprzestrzegania zasad dotyczących zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych.

Częstotliwość występowania błędów kwantyfikowalnych dla polskich transakcji w okresie 2014–2016 jest niższa niż średnia dla innych krajów UE o około 40%. Średnia unijna częstotliwość występowania błędów kwantyfikowalnych to 22%, podczas gdy dla polskich transakcji jest to 13%. Od 2016 r. odnotowujemy znacznie mniej błędów

kwantyfikowalnych wynikających z zawyżenia obszarów gruntów lub liczby zwierząt, a 80% wszystkich błędów stwierdzonych w tej kategorii dla polskich transakcji odnosi się do okresu 2014–2016. Nasze kontrole regularnie potwierdzają natomiast błędy poza obszarem płatności bezpośrednich.

Ustalenia – przykłady. Chciałbym wskazać przykład błędu dotyczącego niekwalifikowalnych wydatków stwierdzonych dla polskich transakcji. W ramach wsparcia rozwoju małych i średnich gospodarstw rolnych beneficjent wraz z członkami rodziny złożył wspólny wniosek o przyznanie dla każdego z wnioskodawców maksymalnego wsparcia na budowę chlewni (około 215 tys. euro), stwierdzając, że prowadzą działalność niezależnie od siebie. W warunkach kwalifikowalności przewidziano, że wielkość ekonomiczna gospodarstw wnioskodawców nie może przekraczać 250 tys. euro, a powierzchnia gospodarstw nie może być większa niż 300 ha. Trybunał ustalił, że wnioskodawcy posiadali udziały w przedsiębiorstwie rodzinnym działającym w tej samej lokalizacji, a tym samym gospodarstwo beneficjenta przekraczało próg dotyczący wielkości ekonomicznej.

Wysoka Komisjo, ETO zajmuje się kontrolą WPR, badając również poszczególne jej elementy i prezentując wyniki w raportach specjalnych, do których chciałbym zaraz przejść. Omówię teraz kilka interesujących aspektów WPR zawartych w ostatnich wynikach dwóch kontroli specjalnych. Całość raportów Wysoka Komisja otrzymała wcześniej, więc pozwolę sobie teraz przedstawić główne wnioski i zalecenia trybunału. W każdej z tych kontroli stwierdziliśmy pewne niedociągnięcia i możliwości działań naprawczych. Wystosowaliśmy do Komisji Europejskiej szereg zaleceń celem poprawy strategii w dziedzinie rolnictwa zarówno na szczeblu unijnym, jak i na szczeblu państw członkowskich.

Przedstawię teraz Wysokiej Komisji ustalenia kontroli dotyczącej trwałości projektów rozwoju obszarów wiejskich. Trybunał przeprowadził kontrolę dotyczącą tego zagadnienia ze względu na jego duże znaczenie oraz na problemy w zakresie trwałości projektów ujawnione w toku wcześniejszych kontroli. W latach 2007–2020 obowiązywał wymóg, zgodnie z którym te inwestycje co do zasady musiały być utrzymane przez 5 lat. Główne pytanie kontrolne ETO dotyczyło więc tego, czy finansowanie unijne przyczyniło się do zróżnicowania gospodarczego na obszarach wiejskich w długim okresie, czy w wyniku inwestycji osiągnięto trwałe korzyści i jakie czynniki na to wpływają. Trybunał zbadał też, czy projekty spełniły wymogi prawne w zakresie trwałości.

Zakres kontroli. Kontrolerzy przeanalizowali projekty finansowane w okresach programowania, tj. 2007–2013 i 2014–2020. Badaniem było objętych 11 krajów – Austria, Bułgaria, Czechy, Francja, Grecja, Włochy, Węgry, Polska, Litwa, Rumunia i Słowacja. Trybunał sprawdził, czy 879 wybranych turystycznych obiektów noclegowych służących zróżnicowaniu w 11 państwach członkowskich nadal oferowało turystom zakwaterowanie. W odniesieniu do 3 krajów – Bułgarii, Austrii i Polski – kontrolerzy zbadali 88 projektów służących zróżnicowaniu gospodarki oraz 48 inwestycji w infrastrukturę, sprawdzając, czy jest prowadzona działalność i dodatkowo czy osiągnięte są oczekiwane korzyści.

Projekty w zakresie zróżnicowania dotyczyły głównie infrastruktury turystycznej (obiekty noclegowe i ścieżki rowerowe oraz spacerowe). W zakresie usług na rzecz rolnictwa i energii ze źródeł odnawialnych inwestycje w infrastrukturę polegały głównie na budowie czy modernizacji ciepłowni, dróg oraz systemów wodno-kanalizacyjnych. Prace kontrolne zostały przeprowadzone zdalnie, co jest warte odnotowania, stąd to badanie miało ograniczenia. Rentowność nie była sprawdzana.

Główne ustalenia. Unia wydała około 10 mld euro na działania służące zróżnicowaniu – na slajdzie widzą państwo przykłady takich projektów – oraz 15 mld euro na inwestycje infrastrukturalne na obszarach wiejskich za pośrednictwem programów rozwoju obszarów wiejskich w okresach programowania 2007–2013 i 2014–2020. Powyżej zaprezentowano wydatki na działania w tym zakresie.

W okresie programowania 2007–2013 dofinansowanie uzyskało 879 sprawdzonych przez ETO turystycznych obiektów noclegowych w 11 państwach członkowskich, a większość z nich otrzymała płatność końcową w 2014 lub 2015 r. Większość swoich badań trybunał przeprowadził między czerwcem a październikiem 2020 r. Stwierdzono, że w wyniku pandemii zamknięto 21 turystycznych obiektów noclegowych. To daje

ogólną liczbę 2% projektów w próbie. Trybunał ustalił również, iż łącznie 80% skontrolowanych obiektów wciąż oferowało noclegi. W podziale na poszczególne państwa członkowskie wartości te wahały się od 98% w Austrii do 60% we Włoszech (głównie na Sycylii). W przypadku Polski 79% skontrolowanych podmiotów kontynuowało działalność. Wskaźnik ten dla Polski jest na dość wysokim poziomie. W Polsce środki alokowane dla rozwoju turystyki były przeznaczane na rozbudowę agroturystyki.

Kolejne główne ustalenia. Trybunał stwierdził, że wszystkie skontrolowane inwestycje infrastrukturalne – poza jedną w Bułgarii, Austrii i Polsce – są nadal wykorzystywane. W przypadku wszystkich projektów osiągnięto oczekiwane cele w wymiarze materialnym, np. zbudowano lokalną ciepłownię, zmodernizowano drogę, zbudowano system wodno-kanalizacyjny. W momencie przeprowadzania kontroli obiekty infrastrukturalne będące przedmiotem 38 projektów działały już dłużej niż 5 lat, czyli po zakończeniu okresu trwałości wymaganego przepisami prawa. W odniesieniu do projektów służących zróżnicowaniu gospodarki ETO ustalił, iż dwie trzecie projektów kontynuowano przez cały okres trwałości wymagany przepisami. Niektóre rodzaje projektów, takie jak usługi dla rolnictwa i leśnictwa, mają niewielki potencjał dywersyfikacyjny.

Trybunał pogłębił analizę projektów dotyczących turystycznych obiektów noclegowych i wskazał problemy w zakresie opłacalności z uwagi na ich wykorzystywanie na cele prywatne. Na przykład prawodawstwo polskie nie zakazuje wprost użytkowania w okresie trwałości do prywatnych celów mieszkaniowych budynków, które uzyskały dofinansowanie jako turystyczne obiekty noclegowe, mimo że zgodnie z przepisami inwestycje nie powinny być przedmiotem istotnych zmian naruszających ich pierwotne cele. Wpływa to negatywnie na wyniki gospodarcze takich projektów. Trybunał uznał, że w latach 2014–2020 poprawiła się ogólna jakość procedur wyboru projektów w stosunku do lat 2007–2013, jednak procedury te nadal nie miały istotnego wpływu na ogólną jakość projektów. Kontrolerzy stwierdzili, że pożyczki stanowią właściwy, alternatywny do dotacji sposób wsparcia rentownych projektów, np. dotyczących turystycznych obiektów noclegowych lub usług dla rolnictwa.

Ustalenia dla Polski. Wykres, który państwu teraz prezentuję, wskazuje lokalizację i status działalności 879 wybranych turystycznych obiektów noclegowych w 11 państwach członkowskich. Ponadto ETO zbadał, czy działalność w ramach projektów służących zróżnicowaniu kontynuowano po upływie okresu trwałości określonego w prawie UE. Jeżeli chodzi o wykorzystane rejestry podmiotów gospodarki, to tylko polski rejestr zawierał informacje o statusie różnych działalności beneficjentów. Trybunał wykorzystał te bardziej szczegółowe dane do przeprowadzenia dodatkowej analizy.

W przypadku polskich beneficjentów, którzy rozpoczęli działalność pozarolniczą w ramach działania 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, skierowanego do rolników, jak i działania 312 „Wsparcie dla tworzenia i rozwoju działalności gospodarczej”, które było skierowane do firm, chodzi odpowiednio o 9221 i 3429 beneficjentów. Kontrolerzy sprawdzili, przez ile lat działalność ta była prowadzona. Działalności zaprzestała ponad połowa beneficjentów działania 311 (podane liczby – 4865 z 9221) i jedna piąta beneficjentów działających w ramach projektu 312 (to jest 735 z 3429 beneficjentów). Trybunał ustalił, że ci polscy beneficjenci, którzy zaprzestali działalności, zazwyczaj robili to w 6. lub 7. roku od jej podjęcia, czyli niedługo po zakończeniu 5-letniego okresu trwałości.

Maksymalna wysokość wsparcia w ramach działania 311 wynosiła 100 tys. zł. Władze, które alokowały środki, zdecydowały się alokować je do szerokiego grona odbiorców. W okresie 2007–2013 70% odbiorców wykorzystało środki na świadczenie usług dla rolnictwa. W okresie 2014–2020 te działania zawężono do rolników, którzy aktywnie prowadzili działalność. W Polsce prawie trzy czwarte zbadanych beneficjentów, którzy rozpoczęli działalność nierolniczą lub rozwinęli prowadzoną już wcześniej działalność, zróżnicowało ją w kierunku usług dla gospodarstw rolnych i leśnictwa. Usługi te obejmują np. wynajem maszyn lub pracę na rzecz innego rolnika, jednakże analizy pokazały, że projekty te były mniej trwałe niż inne. Najmniejszy odsetek zakończonych działalności notujemy w przypadku rzemiosła i rękodzieła.

Trybunał ustalił, że słabości w procedurach wyboru projektów nie miały istotnego wpływu na ogólną jakość projektów. Unijne przepisy wymagają, aby państwa członkowskie, decydując o tym, które operacje potraktują priorytetowo, określiły i stosowały kryteria wyboru. Trybunał stwierdził, że w okresie programowania 2007–2013 Polska nie stosowała takich kryteriów do 2009 r.

Jakie były zalecenia? Trybunał stwierdził istnienie ograniczonych dowodów na to, że dofinansowanie unijne prowadzi do długotrwałego zróżnicowania na obszarach wiejskich. W tym kontekście zalecono KE lepsze ukierunkowanie środków finansowych na opłacalne projekty i opracowanie bardziej rygorystycznych przepisów, gwarantujących większą trwałość projektów, przy jednoczesnym zabezpieczeniu przed wykorzystaniem na użytek prywatny aktywów finansowanych przez Unię. W tej kontroli zwróciliśmy również uwagę na konieczność wykorzystania potencjału dużych baz danych, m.in. do opracowania wykazu czynników ryzyka dla trwałości projektów czy dla zwalczania nadużyć finansowych. W toku tej kontroli ETO skierował do OLAF trzy zawiadomienia o podejrzeniu nadużyć.

Teraz chciałem państwu zaprezentować kolejny raport, który dotyczy tego, jak wygląda kwestia nadużyć finansowych w WPR. Ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych różni się w zależności od systemu płatności w ramach WPR. Trybunał oczekuje, że niniejsze sprawozdanie pomoże KE i państwom członkowskim w rozwijaniu ich zdolności do zwalczania nadużyć finansowych w ramach nowej WPR na lata 2023–2027. Na wstępie należy zauważyć, że w prawodawstwie unijnym nadużycie naruszające interesy finansowe jest zdefiniowane jako umyślne działanie lub zaniechanie, które powoduje lub może spowodować szkodę w budżecie UE. Kluczowym czynnikiem odróżniającym nadużycie finansowe od nieprawidłowości jest pojęcie umyślności. Nieprawidłowość może być wynikiem błędnej interpretacji przepisu, podczas gdy nadużycie finansowe jest wynikiem jego umyślnego naruszenia.

Zakres kontroli. W swoim sprawozdaniu dotyczącym reakcji KE na nadużycia finansowe w WPR trybunał zbadał schematy występowania nadużyć w systemach płatności i ocenił, czy Komisja Europejska prawidłowo zidentyfikowała różne rodzaje ryzyka nadużyć finansowych, wpływające na wydatkowanie środków w ramach WPR, jak również czy odpowiednio na nie zareagowała. Trybunał przeprowadził szczegółową kontrolę w trzech państwach członkowskich – Francji, Włoszech i Słowacji, a także ankietę w jednostkach certyfikujących wszystkich państw członkowskich. Kontrolerzy dokonali również przeglądu ustaleń wskazujących na nadużycia finansowe w ramach kontroli zgodności w raportach rocznych.

Jakie były główne ustalenia? Należy zaznaczyć, że wpływ finansowy zgłoszonych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi w odniesieniu do WPR jest zasadniczo niewielki. Zgodnie z danymi przekazanymi KE przez państwa członkowskie, w latach 2016–2020 stanowiły one 0,09% ogółu płatności w ramach WPR i 10,9% łącznych kwot związanych z nadużyciami finansowymi w wydatkach UE, zgłoszonych przez państwa członkowskie w systemie zarządzania nieprawidłowościami.

Kontrolerzy stwierdzili jednak, iż dane w tym systemie nie stanowią pełnego obrazu skali nadużyć, ponieważ dotyczą wyłącznie nadużyć ujawnionych. Stąd też liczba zgłoszonych nieprawidłowości i powiązane kwoty są raczej pochodną działań państw członkowskich w zwalczaniu naruszeń interesów finansowych Unii, a nie rzeczywistym poziomem. Ponadto kwoty te wydają się zaniżone, biorąc pod uwagę doświadczenia trybunału. W ciągu tych lat ETO skontrolował 698 płatności w ramach WPR i przedstawił wartość liczbową wykrytych błędów w 101 przypadkach. W 17 z nich trybunał podejrzewał, że błąd może być powiązany z nadużyciem finansowym i 12 przypadków zgłosił do OLAF. W latach 2016–2020 11% kwot związanych z nadużyciami finansowymi, zgłoszonych w systemie zarządzania nieprawidłowościami, dotyczyło WPR. Dodam, że w tym samym okresie 86% kwot dotyczyło polityki spójności.

Trybunał zauważył, że na ryzyko nadużyć finansowych wpływa stopień złożoności zasad. W przypadku płatności opartych na uprawnieniach, np. płatności bezpośrednich dla rolników, beneficjenci otrzymują płatność, jeżeli spełniają określone warunki. Takie płatności podlegają mniej złożonym zasadom. Kontrolerzy wskazują, iż ryzyko nadużyć

finansowych jest zasadniczo niższe w tym obszarze niż w przypadku płatności opartych na zwrocie kosztów. Niektóre systemy płatności w ramach WPR, wspierające określoną kategorię beneficjentów, okazały się podatne na nadużycia finansowe.

Na slajdzie prezentujemy przykład często stwierdzanych błędów w przypadku naruszenia warunków kwalifikowalności. Dla ustalenia kwalifikowalności beneficjenta zasadnicze znaczenie ma ujawnienie wiarygodnych informacji przewidzianych w warunkach kwalifikowalności. Trybunał wykrył przypadki beneficjentów deklarujących status małego i średniego przedsiębiorstwa, którzy zataili informacje na temat liczby pracowników, rocznego obrotu i rocznej sumy bilansowej oraz powiązanych przedsiębiorstw.

Innym przykładem nadużyć są niekwalifikujący się beneficjenci ubiegający się o płatność jako młodzi rolnicy. Jak Wysoka Komisja wie, WPR ma na celu wspieranie wymiany pokoleń w rolnictwie poprzez przyznanie dodatkowego finansowania osobom kwalifikującym się jako młodzi rolnicy – takim, które w chwili składania wniosku mają nie więcej niż 40 lat i po raz pierwszy zakładają gospodarstwo rolne jako kierujący tym gospodarstwem. Trybunał wskazał przypadki, w których beneficjenci nie byli kierującymi gospodarstwem rolnym ani nie pracowali w gospodarstwie.

Kolejną kategorią jest fałszowanie dokumentów i symulowanie działań. Na przykład akcje promocyjne w państwach trzecich są szczególnie narażone na ryzyko nadużyć ze względu na przejściowy i niematerialny charakter takich działań, rzadkie przeprowadzanie kontroli oraz fakt zatrudnienia podwykonawców, zwłaszcza w innych krajach niż kraj beneficjenta.

W pierwszej części przedstawiłem jeden z przykładów braku kwalifikowalności wykryty podczas kontroli w Polsce. Powyżej kolejny przykład działań symulowanych w celu uzyskania środków unijnych. Dwóch producentów mleka otrzymało wsparcie w ramach działania na rzecz rolników dokonujących zakupu jałówek z innych stad w celu zwiększenia konkurencyjności swojego gospodarstwa. Trybunał stwierdził, że zakupy miały miejsce między ojcem i synem trzymającym stado w tej samej oborze. Sprzedaż nie spowodowała fizycznego przeniesienia zwierząt z miejsca na miejsce, a łączna liczba zwierząt w posiadaniu beneficjentów pozostała niezmienna.

Komisja Europejska promowała stosowanie nowych technologii przy przeprowadzaniu kontroli administracyjnych, ale ich wdrożenie wymaga czasu. Od 2018 r. agencje płatnicze mogą przeprowadzać kontrole na podstawie danych satelitarnych, jednak po 3 latach od uruchomienia takie narzędzia kontroli obejmowały jedynie 13,1% całkowitego obszaru otrzymującego płatności bezpośrednie. Od 2013 r. KE opracowuje własne narzędzie informatyczne służące do oceny ryzyka, tj. Arachne. System ten może identyfikować projekty, beneficjentów i wykonawców zagrożonych nadużyciami finansowymi. Dwa lata po rozpoczęciu projektu pilotażowego WPR tylko 7 z 76 agencji płatniczych załadowało dane.

Kontrolerzy wskazują też na ryzyko nadużyć dotyczące ubiegania się o dotacje po nielegalnym nabyciu lub zajęciu gruntów rolnych. Wykup i dzierżawa ziemi mogą być powiązane z szeregiem nadużyć, takich jak fałszowanie dokumentów, wymuszanie, wykorzystywanie wpływów lub informacji wewnętrznych, manipulowanie procedurami lub płacenie łapówek. Śledztwa prowadzone przez OLAF i organy krajowe wykazały, że użytki rolne najbardziej narażone na tego rodzaju działania to grunty publiczne lub grunty prywatne o niejasnej sytuacji własnościowej. Trybunał stwierdził, że KE nie uwzględniła w wystarczającym stopniu tego ryzyka, postrzegając je głównie jako kwestię prawną w państwach członkowskich.

Po szczegółowej analizie ryzyka nielegalnego zawłaszczenia ziemi w odniesieniu do płatności bezpośrednich dla rolników ETO podkreśla, iż systemy oparte na nowych technologiach, w szczególności narzędzie zarządzania służące do sprawdzania kwalifikowalności płatności bezpośrednich, jakim jest zintegrowany system zarządzania i kontroli obejmujący system identyfikacji działek rolnych, ograniczają ryzyko nadużyć. Trybunał uznał, iż agencje płatnicze również mogą w tym zakresie odgrywać pewną rolę, wykorzystując dostępne im dane do identyfikacji sygnałów ostrzegawczych i współpracując z organami ścigania.

Przykłady – ustalenia dotyczące wsparcia gruntów. Powyżej prezentuję państwu przykład ustalenia dotyczącego wsparcia z tytułu użytkowania gruntów, gdzie OLAF zalecił odzyskanie około 32 mln euro. W 2017 r. OLAF we współpracy z krajową policją finansową przeprowadził we Włoszech dochodzenie. Ustalono, że niektóre ośrodki wsparcia, udzielając pomocy rolnikom przy składaniu wniosków, wprowadziły do baz danych krajowej agencji płatniczej szereg fałszywych danych rolników, umożliwiając niekwalifikującym się wnioskodawcom otrzymanie dotacji unijnych. Fałszowano na przykład umowy dzierżawy z osobami zmarłymi lub nieświadomymi wyrażanej zgody.

Zalecenia dla KE. Trybunał stwierdził, że choć Komisja Europejska reagowała na nadużycia finansowe w wydatkach WPR, to w niektórych przypadkach nie była wystarczająco proaktywna. Trybunał sformułował więc dwa zalecenia przedstawione szczegółowo powyżej.

Po pierwsze zaleca się KE uzyskanie lepszego wglądu w kwestie dotyczące ryzyka nadużyć finansowych i środków ich zwalczania w ramach programów WPR oraz dzielenie się informacjami w tym zakresie. Komisja Europejska powinna zaktualizować wytyczne dla jednostek certyfikujących, dotyczące sposobów kontroli własności gruntów wnioskodawców, wspierać je w identyfikacji i likwidacji problemów we wdrażaniu nowych technologii oraz propagować korzystanie z takich narzędzi wykrywania nadużyć finansowych jak Arachne. Tym samym ETO zalecił KE promowanie nowych technologii do zapobiegania nadużyciom finansowym oraz wymianę doświadczeń w zakresie wykorzystywania sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego do identyfikacji wzorców wskazujących na nadużycia finansowe.

Na tym chciałem zakończyć. Tak jak wspomniałem, chciałem też państwa zaprosić do kontaktu z polskim gabinetem. Jesteśmy do państwa dyspozycji. Na ostatnim slajdzie są zaprezentowane nasze dane. Oprócz tego wyślemy tę prezentację do sekretariatu Wysokiej Komisji w celu… Jeżeli państwo posłowie będą mieli ochotę, to będzie można to przekazać. Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Jeżeli pojawią się pytania, jesteśmy do państwa dyspozycji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Robert Telus (PiS):

Bardzo dziękuję za przedstawienie informacji. Oczywiście bardzo proszę o przesłanie materiałów do sekretariatu. Myślę, że będą przydatne. Sekretariat proszę o ich rozesłanie.

Otwieram dyskusję. Bardzo proszę. Kto z państwa posłów chciałby zabrać głos? Nie widzę. Stwierdzam, że wszystko, co pan przedstawił, jest jasne. Bardzo nas cieszy, że jest jasne. Dziękuję bardzo. Skoro nie ma dyskusji, zamykam dyskusję.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny. Protokół dzisiejszego posiedzenia będzie wyłożony do przejrzenia w sekretariacie Komisji. Zamykam posiedzenie Komisji. Bardzo dziękuję.